



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

RECOMENDAÇÃO Nº 014/2020-PJC

ParquetWeb nº 2018001010074191

ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **PROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. PARENTESCO POR AFINIDADE – SOBRINHA E CONCUNHADA.** ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ART. 37, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, por sua Promotora de Justiça signatária, no uso de suas atribuições, forte nos artigos 127 e 129, II, da Constituição Federal; no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/93 combinado com o artigo 80 da Lei nº 8.625/93; no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, e na Resolução nº 164/2017 do CNMP, autorizado a expedir recomendações, visando o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, em especial a proteção do patrimônio público e social, enquanto direito fundamental à boa administração pública, vem por meio desta, pelos fatos e fundamentos a seguir expendidos, expor, e, ao final, recomendar o quanto segue:

CONSIDERANDO que *"o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"* (art. 127, *caput*, da CF);

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, adotando as medidas necessárias a sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, II e III, da CF e art. 25, IV, "a", da Lei nº 8.625/93);



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público, consoante previsto na Lei Complementar Estadual nº 93/93, expedir recomendações visando o efetivo respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

CONSIDERANDO que *"as recomendações, quando devidamente fundadas na lei, representam importante instrumento de definição prévia de responsabilidades no campo administrativo, servindo como verdadeiros atos de 'constituição em mora' do administrador desidioso no trato da coisa pública. [...] exorta o agente a um facere e/ou a um non facere jurídicos como também o adverte quanto à violação de seu dever de probidade, aqui compreendido em sua dimensão mais ampla (v.g., violação aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade, etc), abrindo campo, deste modo, a uma possível responsabilização por improbidade administrativa"*¹;

CONSIDERANDO o direito fundamental à boa administração, previsto na Constituição Federal de modo implícito, como salienta Ingo Wolfgang Sarlet², no sentido de que *"Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, e eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à*

1 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rev. e Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 620.

2 SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [online]. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangSarlet.pdf>. Acesso em 09 jan 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração.” (grifou-se);

CONSIDERANDO que a Carta Magna, em seu artigo 37, *caput*, estabelece que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]**” (grifou-se);

CONSIDERANDO que o nepotismo, no âmbito da Administração Pública, trata-se de uma conduta ilícita consubstanciada na forte influência do vínculo familiar como motivação do ato administrativo de nomeação, valorizando o favorecimento pessoal, em detrimento das normas constitucionais da impessoalidade, da igualdade e da eficiência, indissociáveis ao bom andamento do serviço público;

CONSIDERANDO que a prática comum de nomear parentes para provimento de cargos públicos também ofende o princípio da acessibilidade aos cargos públicos, pois se deixa de criar cargos com provimento mediante concurso público;

CONSIDERANDO que o vínculo familiar entre agentes públicos ocupantes de cargos de direção e assessoramento e ocupantes de cargos de provimento em comissão ou de funções gratificadas é incompatível com o conjunto de normas éticas abraçadas pela sociedade brasileira, as quais estão albergadas pelo princípio constitucional da moralidade administrativa, sendo a sua prática – comumente denominada Nepotismo – repudiada pela Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO que a prática do nepotismo relega critérios técnicos a segundo plano, levando ao preenchimento de funções públicas de alta relevância através da avaliação de vínculos de parentesco, importando em ofensa ao princípio da eficiência;

CONSIDERANDO que a contratação de parentes, na maioria das vezes, é a maior expressão do desvio de finalidade, com o conseqüente uso e apropriação indevida de recursos públicos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

CONSIDERANDO que apesar de a vedação ao nepotismo ser facilmente aferida dos regramentos constitucionais, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13 que resume a proibição: *"A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal"*;

CONSIDERANDO que o texto do enunciado abrange *"a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive"*;

CONSIDERANDO que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirma que o conceito de parentesco para efeitos da incidência da Súmula não é o do Código Civil, como bem apontou o e. Min. Nelson Jobim, quando do julgamento da ADC 12MC, Rel. Min. Ayres Britto: *"a questão do parentesco definida no Código Civil é para efeitos civis e, aqui, visa-se a vigência absoluta do princípio da impessoalidade [...] Não teremos a impessoalidade efetiva se deixarmos em aberto a possibilidade da nomeação dos chamados parentescos por afinidade, porque a impessoalidade será rompida exatamente por esse caminho"*. Isso porque, como bem destacou o e. Min. Cezar Peluso, *"o problema não é de definir quais são os parentes para efeitos civis, mas definir quais aquelas pessoas que, sob a classe de parentela, tendem a ser escolhidas, não por interesse público, mas por interesse de caráter pessoal"*;

CONSIDERANDO que, com base nessa orientação, o Min. Ricardo Lewandowski, quando do julgamento da Rcl 9.013, DJe 23.09.2011, cassou o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí que tinha reconhecido legítima a nomeação de sobrinha de cônjuge de Conselheiro do Tribunal de Contas daquele Estado, ressaltando que: *"verifica-se, dessa forma, que há independência entre as esferas civil e administrativa constitucional, razão pela qual o conceito de parentesco estabelecido no Código Civil não"*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

tem o mesmo alcance para fins de obediência aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, que vedam a prática de nepotismo na Administração Pública”;

CONSIDERANDO que, em hipótese de nomeação de concunhados, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, na Reclamação nº 26.448, DJe 17/09/2019, entendeu configurado o nepotismo, pois “*a limitação constante do § 1º do art. 1.595 do Código Civil³ não tem aplicação para efeitos da Súmula Vinculante 13, vale dizer, o parentesco por afinidade não é limitado apenas aos ascendentes, descendentes, irmãos, cônjuges ou companheiros. Para efeitos da Súmula Vinculante 13, os chamados “concnhados” estão abrangidos no conceito de parente de 3º grau em linha colateral*”⁴ (grifou-se);

CONSIDERANDO que o disposto no art. 103-A da Constituição Federal determina que é **obrigatória** a observância da Súmula Vinculante nº 13, aprovada pelo Supremo Tribunal Federal;

CONSIDERANDO que os atos administrativos ilegais, imorais ou pessoais podem ser revistos pela própria Administração (Poder de Autotutela) e, caso não feito, poderá ser revisto judicialmente, tanto no aspecto extrínseco, quanto intrínseco, com a consequente anulação dos atos administrativos irregulares, bem ainda responsabilização pelas condutas ímprobos por parte dos agentes públicos e terceiros envolvidos;

3 A definição de grau de parentesco constante do art. 1.594 do Código Civil é de que “*contam-se em linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente*”. A afinidade, por sua vez, consta do art. 1.595: “*cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade*”, sendo que, nos termos do § 1º, “*o parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro*”. Noutras palavras, de acordo com o Código Civil, os chamados “concnhados” não estariam abrangidos no conceito de parente de 3º grau em linha colateral.

4 Ao analisar o recurso da decisão, assim decidiu o STF: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE N. 13. CONCEITO DE PARENTESCO DO CÓDIGO CIVIL. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. CARGO DE NATUREZA POLÍTICA. SERVIDOR COM VÍNCULO EFETIVO. CONFLITO DE INTERESSE CONFIGURADO. APLICABILIDADE DA SÚMULA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O nepotismo subverte os valores que devem pautar o desempenho das funções administrativas. Ao invés de se avaliar a pessoa subordinada à autoridade nomeante por critérios de eficiência, privilegiam-se critérios alheios ao bom desempenho da Administração. 2. A proibição ao nepotismo decorre diretamente dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência e é evidente que eles também incidem sobre os chamados cargos políticos. Quanto mais próximo da legitimidade do voto popular, maior a responsabilidade do governante para afastar qualquer conflito de interesse que possa macular sua atuação. Quanto mais alto o cargo, maior deve ser a exigência pela obediência incondicional à Constituição e a seus princípios. 3. Quando a nomeação para cargo ou a designação para função recai sobre servidor que tem relação de parentesco ou relação íntima com a autoridade nomeante, há incidência da Súmula Vinculante n. 13, mesmo se houver vínculo efetivo, pois, nesses casos, tal como se dá com a nomeação de quem não o tem, o exercício do cargo passa a atender critérios que não são exclusivamente públicos e a confiança que se deve ter no desempenho da função pública é prejudicada. 4. O conceito de parentesco para efeitos da incidência da Súmula não coincide com o do Código Civil, pois o problema não é de definir quais são os parentes para efeitos civis, mas definir quais aquelas pessoas que, sob a classe de parentela, tendem a ser escolhidas, não por interesse público, mas por interesse de caráter pessoal. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 26.448, Rel. Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, 20/12/2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

CONSIDERANDO que no caso do nepotismo, o desvio de finalidade causado pelo favorecimento pessoal é considerado um vício de natureza absoluta, insanável, por violação aos princípios constitucionais da Administração Pública (impessoalidade, eficiência e moralidade). O agente motivador do ato de nepotismo desvia o foco da máquina administrativa, da consecução do interesse público para a realização de demandas particulares, revelando de forma cristalina o vício de finalidade no seu agir funcional;

CONSIDERANDO que a nomeação abalizada em parentesco constitui vício de motivação na formulação do ato administrativo, redundando em privilégio sem amparo jurídico. A pessoalidade, então, é motivo que desnatura a higidez jurídica do ato, eivando-o de vício insanável. O interesse público fica relegado a segundo plano;

CONSIDERANDO que todos os atos de nomeação e posse de servidores em situação de nepotismo devem ser declarados nulos pelo Poder Judiciário, em face da inércia no exercício do poder de autotutela pela própria Administração Pública demandada;

CONSIDERANDO que somente com a proibição do nepotismo é que o interesse público estará a salvo dessas e de outras mazelas. Do contrário, havendo desvio de finalidade no ato administrativo, pela incidência do nepotismo em sua motivação, o ato será sempre viciado, portanto, nulo de pleno direito;

CONSIDERANDO que o nepotismo, por representar quebra dos deveres de probidade, lealdade, legalidade, eficiência, impessoalidade, igualdade e concurso público, dentre tantos outros, constitui ato de improbidade a sujeitar o agente às sanções prescritas na Lei nº 8.429/92, nos termos do art. 11, inciso I: "*praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência*", podendo, ainda, causar prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito;

CONSIDERANDO que tramita nesta Promotoria de Justiça o Inquérito Civil nº 2018001010074191, instaurado pela Portaria nº 32/2019, que tem como um de seus objetivos "*apurar a configuração de ato de improbidade administrativa em razão de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

suposta situação de nepotismo envolvendo as servidoras **Fabiane de Oliveira Ceccon** e **Maria Odária Neri de Oliveira** e a **Prefeita Municipal de Cacoal/RO, Glaucione Maria Rodrigues Neri**;

CONSIDERANDO o parentesco⁵ entre a servidora pública **Fabiane de Oliveira Ceccon**, nomeada para função de confiança - Assessor Especial - Nível VIII (Portaria nº 0092/PMC/2017), Assessor de Controle Interno do FMS (Portaria nº 0354/PMC/2017), Assessor Especial - Nível VIII (Portaria nº 0655/PMC/2017), Diretor de Recursos Humanos do FMS (Portaria nº 0748/PMC/2017) e Chefe de Departamento Orçamentário (Portaria nº 0160/PMC/2019) -, e a Prefeita Municipal de Cacoal, **Glaucione Maria Rodrigues Neri**;

CONSIDERANDO o parentesco de **Fabiane de Oliveira Ceccon** com o Secretário Municipal de Planejamento, **Antônio Oliveira Brito**, período de 01/08/2017 a 03/01/2019;

CONSIDERANDO o parentesco⁶ entre a servidora pública **Maria Odária Neri de Oliveira**, nomeada para função de confiança - Assessor Técnico de Processo -, e a Prefeita Municipal de Cacoal, **Glaucione Maria Rodrigues Neri**;

CONSIDERANDO que o Ministério Público tem o dever institucional de adotar as providências judiciais e extrajudiciais adequadas para fazer cessar ilegalidades em atos administrativos, podendo, inclusive, promover a responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa, em decorrência de omissões de providências corretivas a tempo e modo, no âmbito de suas competências;

CONSIDERANDO, por fim, a existência de esforços do Ministério Público do Estado de Rondônia para o desenvolvimento de ações preventivas visando reduzir ou eliminar os riscos de ocorrência de tais situações no âmbito da administração pública municipal, **RESOLVE** expedir a presente

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

⁵ Sobrinha por afinidade – parente em linha colateral por afinidade de terceiro grau.

⁶ Concnhada. “Para efeitos da Súmula Vinculante 13, os chamados “concnhados” estão abrangidos no conceito de parente de 3º grau em linha colateral.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

I. À Prefeita do Município de Cacoal/RO, ***Glaucione Maria Rodrigues Neri***, e/ou a quem, eventualmente, vier a sucedê-la no respectivo cargo, para que, em observância às disposições legais mencionadas e atenta às explanações que se seguiram, adote as seguintes medidas:

a) que se ABSTENHA(M) de realizar a **designação para função de confiança/gratificada**, bem como admissão, contratação, credenciamento de servidores para o exercício de cargo em comissão, temporário ou contratações esporádicas para os cargos disponíveis em toda estrutura do Poder Executivo por pessoas que ostentem a condição de cônjuge, companheiro e parentesco (consanguinidade, afinidade ou civil), até terceiro grau, com Vereadores, **Prefeito/a Municipal**, Vice-Prefeito Municipal, **Secretários Municipais**, os presidentes ou dirigentes de autarquias, institutos, agências empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e outros detentores de cargos em comissão, em afronta aos regramentos legais que vedam a prática do nepotismo, para bem cumprir seus elevados misteres constitucionais, fazendo recair suas escolhas em pessoas profissionalmente capacitadas ao exercício da função e que não ostentem qualquer tipo de parentesco com qualquer servidor, integrante não efetivo ou detentor de cargo eletivo de Pessoa Jurídica Municipal local, nos exatos moldes da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal;

b) que promova(m) a imediata EXONERAÇÃO, RESCISÃO CONTRATUAL OU O DESCREDENCIAMENTO dos ocupantes de cargos comissão, funções gratificadas, temporários ou contratados que estejam em situação configuradora de nepotismo, conforme o item supra, no prazo de 20 (vinte) dias;

c) que promova(m) a imediata EXONERAÇÃO de ***Fabiane de Oliveira Ceccon*** e de ***Maria Odária Neri de Oliveira*** das funções de confiança/gratificadas que exercem junto à Administração Pública Municipal, as quais se encontram em situação real, concreta de nepotismo, considerando que são parentes por afinidade da ***Prefeita do Município de Cacoal/RO, Glaucione Maria Rodrigues Neri***, sobrinha e conchugada, respectivamente;

d) NÃO PERMITA(M) a realização, manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que venha a contratar empregados que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

sejam cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de Prefeito/a Municipal, Vice-Prefeito Municipal, Secretários, Presidente da Câmara de Vereadores, ocupantes da Mesa Diretiva da Casa Legislativa Municipal e respectivos Vereadores, sob pena de adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis de parte do Ministério Público, devendo haver a rescisão unilateral dos contratos acaso existentes com esse vício dentro do prazo máximo de 90 (noventa) dias, providência esta permitida pelos artigos 78, XII, e 79, I, da Lei nº 8.666/93.

FIXAR o prazo de 20 (vinte) dias para que seja informado a esta 5ª Promotoria de Justiça de Cacoal/RO, acerca do acolhimento desta RECOMENDAÇÃO e as providências adotadas no sentido de cumpri-la, juntando-se cópia da documentação pertinente (artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93).

ADVERTIR que, nos termos do artigo 33, § 2º, da Resolução nº. 005/2010 – CPJ, do Ministério Público do Estado de Rondônia, o desrespeito aos termos da presente recomendação ensejará a adoção das **medidas legais cabíveis, inclusive o ajuizamento de Ação Civil Pública** cominatória de obrigação de fazer, sem prejuízo de responsabilização em outras searas, bem ainda a formulação de representação ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, não se admitindo a futura alegação do desconhecimento das consequências jurídicas de seu descumprimento em processos administrativos ou judiciais que possam vir a ser instaurados.

REQUISITAR, com fundamento no artigo 129, inciso VI, da Constituição Federal, à(s) autoridade(s) destinatária(s) da presente recomendação, que:

a) providencie(m) publicidade e divulgação adequada e imediata dos seus termos em local visível no âmbito de todas as repartições do Poder Executivo Municipal;

b) encaminhe para este Órgão de Execução, no mesmo prazo acima fixado (vinte dias), o seguinte:

b.1. cópia de todos os atos de exoneração, rescisão contratual ou descredenciamento dos servidores relacionadas às hipóteses de nepotismo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
em defesa da sociedade

5ª Promotoria de Justiça de Cacoal

b.2. cópia do ato de EXONERAÇÃO de *Fabiane de Oliveira Ceccon* e de *Maria Odária Neri de Oliveira* das funções de confiança/gratificadas que exercem junto à Administração Pública Municipal, as quais se encontram em situação real, concreta de nepotismo.

Por fim, ESCLARECER que, por meio da presente recomendação fica(m) a(s) autoridade(s) a que ela se destina ciente(s) da irregularidade, caracterizando-se o dolo e a má-fé, para os fins legais, na hipótese de não saneamento da prática ilícita apontada, afastando-se, conseqüentemente, eventual alegação de boa-fé na sua atuação.

Notifiquem-se, com cópia desta, a Excelentíssima Senhora Prefeita de Cacoal/RO e o Ilustríssimo Senhor Procurador-Geral do Município.

Junte-se cópia desta no feito correspondente, adotando-se as providências necessárias.

Cacoal/RO, 22 de maio de 2020.

DAEANE ZULIAN DORST
Promotora de Justiça